

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนาระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับแก่การขออนุญาตเข้าศึกษา วิจัย หรือดำเนินกิจกรรมอื่นใดในพื้นที่ป่าชุมชน ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๔.๖๓/๕๑๓๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมชลประทานมีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการศึกษา สำรวจทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม บริเวณพื้นที่ห้วยงานและอ่างเก็บน้ำนางั่ว เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาหรือวิจัยโครงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอ่างเก็บน้ำนางั่ว จังหวัดเพชรบูรณ์ จึงขอให้กรมป่าไม้พิจารณาแนวทางในการเข้าศึกษาวิจัยในพื้นที่ป่าชุมชน ตำบลริมสีม่วง อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์

กรมป่าไม้พิจารณาแล้ว ขอชี้แจงว่า

๑. พื้นที่ที่กรมชลประทานขออนุญาตเข้าศึกษาวิจัยบางส่วนอยู่ในพื้นที่ป่าชุมชน บ้านพัฒนารพงษ์ แปลงที่ ๑ - ๔ ตำบลริมสีม่วง อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งได้ต่ออายุโครงการตามแนวทางของกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๑ เนื้อที่ ๔,๖๑๔ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา จึงเป็นป่าชุมชนตามนัยมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้ป่าชุมชนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และยังมีอายุโครงการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้รับอนุมัติจัดตั้งเป็นป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการเข้าไปศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในพื้นที่ป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๖ กำหนดให้ผู้ใดจะเข้าไปกระทำการในป่าชุมชน เพื่อการศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด โดยในการอนุญาตอาจกำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการศึกษาค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ซึ่งระเบียบดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการยกร่าง

๒. มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้การจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่อื่นของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนพื้นที่ป่า หรือเปลี่ยนแปลงสถานะหรือถอนสภาพพื้นที่อื่นของรัฐที่นำมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชน และมีให้นำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการเพิกถอนป่าชุมชน โดยให้ใช้ระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดตามมาตรา ๑๘ แทน

กรมป่าไม้จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในกรณีมีผู้ขออนุญาตเข้าศึกษาวิจัยในพื้นที่ป่าชุมชนในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบตามพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ จะสามารถนำระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่มีอยู่เดิมมาบังคับใช้ไปพลางก่อนได้หรือไม่ และหากมีกรณีการขอใช้พื้นที่ในป่าชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมอื่นซึ่งยังไม่มีระเบียบตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ออกมาบังคับใช้ จะสามารถนำระเบียบกรมป่าไม้ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับไปพลางก่อนเท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ส่วนหนึ่งของพื้นที่ป่าชุมชนที่กรมชลประทานจะเข้าไปศึกษาวิจัยนั้น เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ทำให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมชลประทานจึงจำเป็นต้องเข้าไปในพื้นที่ป่าชุมชนดังกล่าวเพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับพันธุ์ไม้และสัตว์ป่า ด้วยการวัดขนาดไม้ นับจำนวนต้นไม้ สำนวจจำนวนและชนิดของสัตว์ป่า โดยจะต้องเก็บข้อมูลให้ครบถ้วนทั้ง ๓ ฤดูกาล เพื่อนำมากำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งกำหนดมาตรการติดตามตรวจสอบไว้ในรายงาน EIA เพื่อนำเสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามลำดับ หากต่อมาได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จะได้จัดตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการต่อไป สำหรับการดำเนินการก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำนั้น ผู้แทนกรมชลประทานยืนยันว่า ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว เพราะจะช่วยแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนจากการใช้แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคที่ไม่เพียงพอได้ และเนื่องจากกรมป่าไม้อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ทำให้ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาขออนุญาตดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ประกอบกับอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้เข้าไปศึกษาวิจัยในป่าชุมชนตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ เป็นของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการของกรมป่าไม้เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบที่ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ กำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า ข้อหารือของกรมป่าไม้้นอกจากจะเป็นการหารือการขออนุญาตเข้าไปดำเนินการศึกษาวิจัยในพื้นที่ป่าชุมชนของกรมชลประทานแล้ว ยังเป็นการหารือการขออนุญาตเข้าไปดำเนินการกิจกรรมอื่นในพื้นที่ป่าชุมชนด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจเข้าลักษณะทั้งกรณีตามมาตรา ๑๘^๑ หรือมาตรา ๖๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่โดยที่ปัจจุบันยังมิได้มีการออกระเบียบตามบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ไม่มีแนวทางและหลักเกณฑ์

^๑มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการนโยบายกำหนดระเบียบว่าด้วยการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากไม้ และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชน โดยต้องคำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติด้วย

^๒มาตรา ๖๖ ผู้ใดจะเข้าไปกระทำการในป่าชุมชน เพื่อการศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด โดยในการอนุญาต (มีต่อหน้าถัดไป)

พิจารณาว่าต้องปฏิบัติอย่างไร จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่ากรมป่าไม้จะนำระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือระเบียบฉบับอื่นของกรมป่าไม้ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ มาบังคับใช้แทนไปพลางก่อนได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่อาจนำระเบียบดังกล่าว ตลอดจนกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาใช้บังคับได้ เพราะเมื่อพิจารณามาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ ที่กำหนดให้การจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่า ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนพื้นที่ป่า และมีให้นำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการเพิกถอนป่าชุมชนแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ มุ่งประสงค์จะให้มีการบริหารจัดการภายใต้กลไกหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ เป็นการเฉพาะ โดยไม่ประสงค์จะให้นำบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มาใช้บังคับในพื้นที่ป่าชุมชน

อนึ่ง โดยที่มาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวได้โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ และเพื่อแก้ไขปัญหาตามข้อหาข้อนี้ สมควรที่กรมป่าไม้จะได้เร่งรัดการออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา ๑๘^๔ มาตรา ๖๖^๕ และบทบัญญัติอื่นตามพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

อาจกำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจนั้นให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจทางวิชาการของกรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ต้องแจ้งให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบและต้องรายงานผลการศึกษาดังกล่าวให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบด้วย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ในการศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ห้ามมิให้นำทรัพยากรชีวภาพออกจากป่าชุมชน เว้นแต่

(๑) ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด หรือ

(๒) ได้แจ้งให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบ กรณีที่เป็นการดำเนินการโดยกรมป่าไม้หรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

“มาตรา ๗ การจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่อื่นของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนพื้นที่ป่า หรือเปลี่ยนแปลงสถานะหรือถอนสภาพพื้นที่อื่นของรัฐที่นำมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชน และมีให้นำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการเพิกถอนป่าชุมชน โดยให้ใช้ระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดตามมาตรา ๑๘ แทน เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามมาตรา ๑๐๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๓

^๖ มาตรา ๑๐๔ การดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ